

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

The Consultative Center for Studies and Documentation

دراسات

إتفاق الدوحة

ميثاق، أم عرف، أم تسوية مؤقتة؟

15

سلسلة غير دورية، تعنى، بالشؤون والقضايا السياسية والإنمائية

إتفاق الدوحة

ميثاق، أم عرف، أم تسوية مؤقتة؟

الدراسة: إتفاق الدوحة

ميثاق، أم عرف، أم تسوية مؤقتة

الناشر: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

الإعداد: د. محمد طي

الطبعة الأولى: آذار ٢٠١٠م، الموافق ربيع الأوّل ١٤٣١هـ

القياس: ١٥ × ٢٤سم

العدد: الخامس عشر

ثبت المحتويات

مدخل

أتى اتّفاق الدّوحة بعد سلسلة من المشاكل أدّت إلى توقّف شبه تام لعجلة الحكم، بعد انقسام اللبنانيين فريقين متوازيين ومتصارعين، فأصبحت السلطة كعربة يجرّها حصانان باتجاهين متعاكسين. الأوّل مع الممانعة العربية والإسلامية في مواجهة السياسات الأميركية والصهيونية والثاني مؤيّد للسياسة الأميركية الهادفة إلى محاصرة سوريا وإيران والى القضاء على المقاومة.

برزت المشكلة بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري في ١٤ شباط ٢٠٠٥، فاتّهم فريق من اللبنانيين سوريا وبعض الشخصيات اللبنانية بتدبير العملية، وطالبوا بانسحاب الجيش السوريّ من لبنان، كما طالبوا بإنشاء محكمة دولية لمحاكمة قتلة الرئيس الحريري.

وواجه الفريق الآخر الأمر بالقول: ليتمّ التحقيق ومن ثمّ الاتّهام والمحاكمة، وقام بتظاهرة ٨ آذار لشكر سوريا على تضحياتها في لبنان، بإيقافها الحرب الأهلية وبمواجهتها العدو وتقديم التضحيات إبان عدوان ١٩٨٢، وردّ الفريق الآخر بتظاهرة مماثلة تحت شعار «ثورة الأرز» مطالباً بـ«السيادة والحرية والاستقلال».

ثمّ كان عدوان تموز ٢٠٠٦ وما أسفر عنه من نتائج في هزيمة العدو من جهة، وتكبيد لبنان خسائر فادحة مادياً وبشرياً من جهة أخرى، الأمر الذي استغله بعض الأطراف للتقليل من أهميّة الانتصار الذي حقّقه المقاومون ولتصعيد النقاش بشأن سلاح المقاومة.

ثم أتى السعي لإقامة المحكمة الدولية بالاتّفاق مع الأمم المتحدة، لمحاكمة قتلة الرئيس رفيق الحريري، وطالب فريق بالتريّث لدراسة الأمر من كل جوانبه،

فيما استعجل الفريق الآخر ، الأمر الذي أدّى إلى استقالة الوزراء الشيعة من الحكومة ، مع الوزير يعقوب الصراف في ١١ تشرين الثاني ٢٠٠٦ ، فزاد اتساع الشرخ ، واستمرّت الحكومة في مسعاها ، وصولاً إلى إقرار المحكمة من قبل مجلس الأمن بالقرار رقم ١٧٥٧ تاريخ ٣٠ أيار ٢٠٠٧ ، متجاهلة خروج طائفة أساسية من الحكومة ، متابعة عملها على أساس أنها حكومة شرعية ، رغم إخلالها بقواعد العيش المشترك ، الأمر الذي يتناقض مع مقدمة الدستور وخاصة البند «ي» ومع المادة ٩٥ من الدستور التي تقضي بان تشارك الطوائف الرئيسية كافة في تشكيل الحكومة .

وكان حصل اعتصام المعارضة في وسط بيروت وبدأ بأعداد تقدر بمئات الآلاف ، للمطالبة باستقالة الحكومة ، واستمرّ الاعتصام حتى اتفاق الدوحة ، دون أن تستجيب الحكومة لمطالب المعتصمين .

في أيار ٢٠٠٨ دعا الاتحاد العمالي العام إلى تحرّك ذي أهداف مطلبية . ولكون قيادة الاتّحاد مؤيّدة من المعارضة ، فقد حصلت حوادث شغب واعتداء من قبل أنصار الموالاة ، في محاولات لتفشيل التحرك .

وكانت الحكومة اتّخذت في ٥ أيّار قرارين استهدفا المقاومة مباشرة ، وكذلك المعارضة :

الأوّل : يقضي بنقل مسؤول أمن المطار ، المحسوب على المعارضة ، بعد كلام عن العثور على كاميرا منصوبة في مكان مواجه لمدرج المطار .

والثاني : يقضي بتفكيك شبكة الاتّصالات السلكية التابعة للمقاومة ، وإحالة مركّبيها ومستخدميها إلى القضاء ، وكلّفت القوى الأمنية بتنفيذ القرار .

عدّت المقاومة قرار تفكيك الشبكة عملية تعرض اتصالاتها للانكشاف أمام وسائل التجسس المعادية ، ممّا يمكن أن يلحق بها الضرر في أيّ قتال مستقبليّ مع العدوّ الصهيوني .

وفي السابع من أيّار نشبت اشتباكات مسلّحة بين المعارضة والموالاة لأوّل مرّة بعد الحرب الأهلية ، انتهت بتسليم المراكز المسلحة ، التي استحدثتها قوى الموالاة في بيروت والجبل ، إلى الجيش اللبناني . وذلك بعد أن تم سحب القرارين المذكورين أعلاه ، من قبل الحكومة .

إبّان هذه المرحلة ، شغرت رئاسة الجمهورية في تشرين الثاني ٢٠٠٨ ، ولم يتمكّن المجلس النيابيّ من انتخاب رئيس جديد . ذلك أن الموالاة تطرح أسماء من شخصياتها مرشحين للرئاسة ، وكانت المعارضة تطرح سلّة متكاملة تتعلق بتشكيل الحكومة مع الثلث الضامن ، إلى جانب انتخاب رئيس الجمهورية ، فلم تسهّل حصول نصاب الانتخاب (٨٦ نائباً) ، الذي لا تملكه الموالاة لوحدها . ثم حصل التوافق على العماد ميشال سليمان ، إلا أن الانتخاب لم يحصل لأن المعارضة ربطته بالمطالب الأخرى .

وكانت الجامعة العربية قامت بوساطات لم تؤدِّ إلى نتيجة ، وبعد السابع من أيّار تكثّف نشاطها ، ودعا أمير قطر إلى اجتماع في الدوحة للأقطاب اللبنانيين بمشاركة ممثّلين عن الجامعة العربية من مستوى وزاريّ ، وتمّ التوصّل إلى الاتّفاق الذي سمي «اتّفاق الدوحة» .

بنود اتفاق الدوحة

بنود اتفاق الدوحة:

ينصّ اتفاق الدوحة على ما يأتي:

أولاً: اتّفق الأطراف على أن يدعو رئيس مجلس النواب البرلمان اللبنانيّ إلى الانعقاد، طبقاً للقواعد المتّبعة، خلال ٢٤ ساعة، لانتخاب المرشّح التوافقي العماد ميشيل سليمان رئيساً للجمهورية، علماً بأن هذا هو الأسلوب الأمثل من الناحية الدستورية لانتخاب الرئيس في هذه الظروف الاستثنائية.

ثانياً: تشكيل حكومة وحدة وطنية من ٣٠ وزيراً، توزّع على أساس ١٦ وزيراً للأغلبية و ١١ للمعارضة و ٣ للرئيس.

وتتعهّد كافّة الأطراف، بمقتضى هذا الاتّفاق، بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

ثالثاً: اعتماد القضاء، طبقاً لقانون ١٩٦٠م، كدائرة انتخابية في لبنان، بحيث يبقى قضاءا مرجعيون- حاصبيا دائرة انتخابية واحدة، وكذلك بعلبك- الهرمل والبقاع الغربي- راشيا. وفيما يتعلّق ببيروت فيتمّ تقسيمها على الوجه التالي:

الدائرة الأولى: (الأشرفيّة-الرميل- الصيفيّ)،

الدائرة الثانية: (الباشورة، المدوّر، المرفأ)،

الدائرة الثالثة: (ميناء الحصن- عين المريسة- المزرعة- المصيطبة- رأس بيروت- زقاق البلاط).

الموافقة على إحالة بنود الإصلاحات الواردة في اقتراح القانون المحال إلى

المجلس النيابيّ، والذي أعدّته اللجنة الوطنية لإعداد قانون الانتخابات، برئاسة الوزير فؤاد بطرس، لمناقشته ودراسته وفقا للأصول المتّبعة.

رابعاً: وتنفيذاً لنصّ اتّفاق بيروت المشار إليه، وبصفة خاصّة ما جاء في الفقرتين الرابعة والخامسة، واللتين نصّتا على:

١-تتعهّد الأطراف بالامتناع عن العودة إلى استخدام السلاح أو العنف، بهدف تحقيق مكاسب سياسيّة.

٢-إطلاق الحوار حول تعزيز سلطات الدولة اللبنانيّة على كافّة أراضيها، وعلاقاتها مع مختلف التنظيمات، بما يضمن أمن الدولة والمواطنين.

وبذلك تمّ إطلاق الحوار في الدوحة حول تعزيز سلطات الدولة طبقاً للفقرة الخامسة من اتفاق بيروت، وتمّ الاتفاق على ما يلي:

- حظر اللجوء إلى استخدام السلاح أو العنف أو الاحتكام إليه فيما قد يطرأ من خلافات، أياً كانت هذه الخلافات، وتحت أي ظرف كان، بما يضمن عدم الخروج على عقد الشراكة الوطنية القائم على تصميم اللبنانيين على العيش معاً، في إطار نظام ديمقراطيّ، وحصر السلطة الأمنيّة والعسكريّة على اللبنانيّين والمقيمين بيد الدولة، بما يشكّل ضمانة لاستمرار صيغة العيش المشترك والسلم الأهلي للبنانيين كافّة، وتتعهّد الأطراف بذلك.

- تطبيق القانون واحترام سيادة الدولة في كافّة المناطق اللبنانية، بحيث لا تكون هناك مناطق يلوذ إليها الفارّون من وجه العدالة، احتراماً لسيادة القانون، وتقديم كلّ من يرتكب جرائم أو مخالفات للقضاء اللبناني.

ويتمّ استئناف هذا الحوار برئاسة رئيس الجمهورية فور انتخابه وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية ومشاركة الجامعة العربية، وبما يعزّز الثقة بين اللبنانيين.

خامساً: إعادة تأكيد التزام القيادات السياسيّة اللبنانيّة بوقف استخدام

لغة التخوين أو التحريض السياسيّ أو المذهبيّ على الفور.

تتولّى اللجنة الوزاريّة العربيّة إيداع هذا الاتّفاق لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بمجرّد التوقيع عليه.

وتمّ التوقيع على هذا الاتّفاق في مدينة الدوحة في يوم ٢١ من شهر أيار لسنة ٢٠٠٨ م من قبل القيادات السياسيّة اللبنانيّة المشاركة في المؤتمر، وبحضور رئيس اللجنة العربيّة الوزاريّة وأعضائها..

فما هي طبيعة هذا الاتّفاق؟

يرى بعضهم أنه ميثاق من جملة المواثيق التي عرفتها الحياة السياسيّة اللبنانيّة، بينما يرى بعضهم الآخر أنه جملة من التدابير، اقتضتها حالة استثنائيّة، ويرى آخرون أنه يشكل أعرافاً أو سوابق أو... ونحن سنناقش هذه المواقف.

هل اتّفاق الدوحة ميثاق؟

المواثيق في الحياة السياسيّة اللبنانيّة هي الاتفاقات التي حصلت بين أطراف الطبقة السياسيّة اللبنانيّة باسم الطوائف غالباً، لاستكمال تكوين الدولة أو لإقامة السلطة فيها.

فالميثاق الوطنيّ لسنة ١٩٤٣، حصل بين الرئيسين بشارة الخوري، ممثّلاً للطائفة المارونيّة، ومن خلفها سائر الطوائف المسيحيّة، ورياض الصلح، ممثّلاً للطائفة السنيّة، ومن خلفها سائر الطوائف الإسلاميّة.

أتى ذلك بعد أن اختلف السكان في لبنان المستحدث من قبل الفرنسيين سنة ١٩٢٠، بين مطالب بالعودة إلى سوريا، وهم المسلمون، وبين مطالب بالحماية الفرنسية كيلا يتم ابتلاع البلد الصغير في المحيط العربي الإسلامي الواسع. وبقي المسلمون يطرحون مطالبهم، وان راحت صفوفهم تتراخى

وصولاً إلى قبول السنة بمنصب سكرتير حكومة، وهو الأساس الذي بني عليه لإعطائهم فيما بعد منصب رئيس الحكومة.

وتمّ التوافق بين الرجلين على أساس لا شرقيّة ولا غربيّة (لا اندماج مع سوريا ولا حماية غربية) وعلى تقاسم المناصب الرئاسيّة العليا بين الطوائف، وألحق به توزيع مقاعد مجلس النواب على قاعدة ٥/٦، وكذلك بمبدأ ٦ و٦ مكرّر المتعلق بتوزيع الوظائف العامة على الطوائف وما إلى ذلك...

وقد مكّن الميثاق القادة اللبنانيّين من إحراز الاستقلال عن الانتداب الفرنسيّ، ومنع انضمامه إلى أيّ وحدة سوريّة أو عربيّة محتملة. وسارت الدولة على هذا الأساس.

ووثيقة الطائف (١٩٨٩) عبّرت عن اتفاق القادة اللبنانيّين على تعديل صلاحيّات أجهزة السلطة التنفيذيّة، بحيث آلت بعض صلاحيّات رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، وبعضها إلى رئيسه، إضافة إلى المساواة بين المسلمين والمسيحيّين في التمثيل النيابيّ وفي وظائف الفئة الأولى الخ...

وقد أتت لتضع حداً للحرب الأهلية (١٩٧٥- ١٩٩٠)، التي كان يطالب المسلمون إبانها بالمشاركة الحقيقية في السلطة، التي كانت المارونية السياسية تحتكر مفاصلها الأساسية قبل الحرب.

أمّا المواثيق السابقة، التي يتمّ الحديث عنها أحياناً، فليست مواثيق لبنانيّة، بل هي عبارة عن تنازلات انتزعتها القوى العظمى من الدولة العثمانيّة لصالح بعض الطوائف، وكانت حصّة جبل لبنان منها نظام القائمقاميّتين والنظام الأساسيّ للمتصرفيّة. وكانا نظامين إداريّين لمنطقة إداريّة محدودة.

أما لبنان بصفته دولة، فلم يكن قائماً، ومناطقه الأخرى التي تكوّن ثلاثة أرباع مساحته وعدد سكّانه، لم تكن معنيّة بهما، وإن يكن الذين خطّطوا لإقامة لبنان الكبير استرشدوا بشيء من مبادئهما.

أما اتفاق الدوحة، إذا ما عددناه اتفاقاً ميثاقياً، فان سؤالاً لا بدّ أن يطرح بشأنه، وهو:

هل هذا الاتفاق ميثاقي في بنوده المذكورة أعلاه؟

إننا نرى الأمر بحاجة إلى نقاش، ذلك أن البنود المذكورة هي أحكام تنفيذية: انتخاب رئيس الجمهورية التوافقي، اعتماد قانون انتخاب للانتخابات اللاحقة، تشكيل الحكومة...

غير أن خلف هذه البنود مبادئ حكمتها، وبعضها سيظهر عند تشكيل الحكومة اللاحقة. ويمكن تحديدها على النحو الآتي:

١- ضرورة التزام الأطراف السياسية/ الطائفية بالامتناع عن استخدام السلاح لحلّ الخلافات الداخلية

٢- ضرورة تفاهم الأطراف السياسية/ الطائفية من أجل انتخاب رئيس الجمهورية

٣- ضرورة تفاهم الأطراف السياسية/ الطائفية من أجل تشكيل الحكومة.

إننا نعتقد أن هذه المبادئ هي التي تشكل الجانب الميثاقي، لأنها هي الثابت، ولو نسبياً، على ما يبدو، وهي التي يمكن ربطها باتفاق الطائف، الذي قضى بالمشاركة في الحكم.

على أن هذه المبادئ ليست بأهميّة الميثاق الوطنيّ لسنة ١٩٤٣، الذي أقام الدولة المستقلّة، ولا بأهميّة اتّفاق الطائف، الذي وزّع السلطات الأساسيّة. فاتّفاق الدوحة لا يعدو كونه الوسيلة التي مكّنت من انتخاب رئيس الجمهورية، وتشكيل الحكومة، وإقرار قانون انتخاب للانتخابات اللاحقة، إلى حلول لمشكلة سياسيّة خطيرة، لكنّها لا ترقى إلى مستوى إعادة النظر بتركيبة السلطة والصلاحيّات الأساسيّة لأجهزتها.

ويناقش عدد من المفكرين هذه المسألة، على أساس من بنود الاتفاق، دون المبادئ التي نراها مبادئ أساسية.

فالدكتور أنطوان مسرّة يقول: «يندرج اتفاق الدوحة في إطار المواثيق اللبنانيّة، وهو حدث تاريخيّ تأسيسي»(١).

إذاً هو يضعه، هذه المرّة، في مستوى ميثاقيّ وتأسيسيّ.

غير أن الدكتور مسرّة يضيف أن «اتفاق الدوحة هو امتداد تطبيقيّ لوثيقة الوفاق الوطنيّ، الطائف، ويحمل صفة إعلانيّة إجرائيّة»(٢).

من هنا فان اتفاق الدوحة يمسي، بناء على وجهة نظره الثانية هذه، في مرتبة أدنى من مرتبة اتفاق الطائف، على أساس قاعدة التراتبيّة الحركية التي يصفها كلسن(٣).

وتقوم قاعدة التراتبية على أساس أن القواعد ليست متساوية في المرتبة، فهي متدرجة في قيمتها، حيث أن هناك أسمى واقل سمواً وأدنى، وهكذا فالدستور أسمى من القانون والقانون أسمى من المرسوم والمرسوم أسمى من القرار، وقرار سلطة عليا أسمى من قرار سلطة دنيا...

والقاعدة هي أنه إذا كانت قاعدة «أ» تستجيب لمقتضيات قاعدة «ب» فتكون «ب» أسمى من «أ» وإذا كانت قاعدة «ج» تتحكم بوضع قاعدة «د» فتكون «د» أدنى مرتبة من «ج».

ويقوم عدم المساواة على أحد أساسين: إمّا سكونيّ (Statique) وأمّا حركيّ (Dynamique).

---

١ - مسرّة، إشراف، اتّفاق الدوحة، المؤسّسة اللبنانيّة للسلم الأهلي الدائم والمؤسّسة العربية للديمقراطيّة، ٢٠٠٩، ص ٥٨.

٢- مسرّة، إشراف، مذكور سابقا ص ٥٦.

٣- H. Kelsen, théorie pure du droit, tr par Ch. Eisenman, Dalloz. Paris 1962 P. 96

أمّا السكونيّ فيعني أن تأتي قاعدة - أ - تنفيذاً لمضمون قاعدة - ب فتشرحه أو تفصّله أو تطبّقه، فتكون القاعدة - أ - الشارحة أو المفصّلة أو المطبّقة أدنى مرتبة من القاعدة -ب- التي جرى شرحها أو تفصيلها أو تطبيقها.

فإذا وضعت قاعدة للخدمة الإلزامية، ثم وضعت قواعد تفسر ما غمض منها وتبين كيفية التحقق من السن وكيفية التجنيد وابتداء الدورات والتخريج وما إليها، تكون القاعدة الأساسية للخدمة الإلزامية أسمى من القواعد المفصلة والمبينة لكيفية تنفيذ هذه القاعدة الأساسية.

وأمّا الحركيّ فيعني أن تأتي قاعدة -أ- بناء على قاعدة أخرى -ب- تعطي صلاحية لجهة ما باتخاذ قواعد من مستوى معيّن، فتكون القاعدة -ب- التي تعطي الصلاحية أسمى من القاعدة -أ- التي أتت نتيجة لممارسة الصلاحية.

فإذا أعطت قاعدة ما للمحافظ صلاحية إعطاء التراخيص لإنشاء مؤسسات معينة، وقام بإصدار قرارات ترخص لهذه المؤسسة أو تلك، فتكون قراراته بالترخيص أدنى مرتبة من القاعدة التي منحته الصلاحية بذلك.

وبهذا تكون قواعد الدوحة، حتى كما نتعاطى معها نحن، وكما أسلفنا أدنى مرتبة من قواعد الطائف، لأنها شكل من أشكال تنفيذ بعضها. ومن ثمّ تنتفي الطبيعة التأسيسيّة التي يراها لها الدكتور مسرّة.

ويعطي الصفة الميثاقية لاتفاق الدوحة الأستاذ علي حسّون، الذي يقول: «يأتي اتّفاق الدوحة لإغناء هذا الميثاق (اتّفاق الطائف)، بإعادة تمتين أواصره، ويثبّت مفهوم العيش المشترك الذي أضحى من المبادىء الدستوريّة العليا. التي، بمخالفتها، لا ينتهك الدستور فقط، بل يهدّد الوطن بوجوده(٤).

ونحن نتّفق مع الأستاذ حسون في أن الميثاق يحظى بالأولوية على الدستور، على أساس قاعدة التراتبية السكونية التي أشرنا اليها، لأنه أساس قيام الدولة التي بوضع الدستور لتسيير السلطات العليا فيها(٥).

٤-مسرّة إشراف، مذكور سابقاً ص ٢٩٠.

٥ - راجع: M.Tay, Les sources du droit constitionnel libanais, thèse de doctorat d'Etat. ParisX- Nannterre, 1985. P. 304.

ويجادل هنا بعض المتأثرين بالأشكال القانونية الفرنسية في هذا الأمر، بناء على عقيدة تقول أن الدستور هو أسمى القواعد الحقوقية، وهذا كلام يصح على الدساتير الغربية، التي وضعت في مجتمعات متحررة ومندمجة. أما عندنا فانه، قبل وضع الدستور، كان من الضروري إجراء اتفاق، أما لاستكمال سيادة البلاد أو لتنظيم السلطات فيها، الأمر الذي يتحكم بوضع الدستور وقواعده، فيكون الاتفاق، وهو عمل قانوني، عقد أو ميثاق، أسمى من الدستور، تماماً كما كان ميثاق عصبة الأمم الذي فرض على القوة المنتدبة (فرنسا) أن تضع دستوراً للبلد الواقع تحت انتدابها، كان ميثاق العصبة هذا أسمى من دستورنا، الذي فُرض على فرنسا وضعه، فوضعت لنا دستور ١٩٢٦.

فإذا عدنا إلى بنود اتفاق الدوحة، والتي يعالجها بعضهم، بمن فيهم الكاتبان المذكوران، فهي ولدت في ظرف معيّن، وفي ظلّ موازين قوى معيّنة، وهي لا تعمل إذا تغيّرت ذلك الظرف وتلك الموازين، فتكون صيغة مؤقّتة.

أما المبادئ التي استخلصناها، فهي التي تشكّل الجانب الميثاقي.

ولا بدّ من أن نسجّل، أخيراً، خلاصة لهذا القسم، أن اتفاق الدوحة، حتى في مبادئه الأساسية، يدخل في سلسلة المواثيق، لكن في مرتبة أدنى من الميثاق الوطنيّ (١٩٤٣) وميثاق الطائف (١٩٨٩).

أمّا إذا انتقلنا إلى المحتوى المباشر للاتفاق، وان كان ذا علاقة بظروف معينة، فإننا نرى أنه كرّس المبادئ التي ذكرناها وكذلك «الديمقراطيّة التوافقيّة» التي تقوم، على الأقلّ، على عدم تجاهل طائفة من الطوائف الثلاث الكبرى، وحلفائها، إن وجدوا، عندما تتّخذ موقفاً سياسياً موحداً.

وإذا وصلنا إلى هذه النتيجة، وهي إجمالية بالضرورة، فلا بدّ أن ندخل إلى التفاصيل، حيث أن المواثيق كانت تطبّق بنصوص وأعراف دستوريّة وقانونيّة، من جهة، وحيث أن مَن عالجوها عالجوا كذلك هذه التفاصيل (البنود). فأين يتموضع اتّفاق الدوحة لهذه الجهة؟

اتّفاق الدوحة والدستور

اتّفاق الدوحة والدستور

إن بنود اتفاق الدوحة ليست من طبيعة واحدة، فمنها ما يتّسم بطبيعة سياسيّة بحتة، ومنها ما يتعلّق بشكل مباشر بالجانب الحقوقيّ.

١- البنود ذات الطابع السياسيّ

تتعلّق هذه البنود بتنفيذ اتّفاق بيروت، بعدم العودة إلى استخدام السلاح، وإطلاق الحوار حول تعزيز سلطات الدولة اللبنانية، واحتكارها مسألة الأمن على كافّة الأراضي اللبنانيّة، ووقف لغة التخوين. وهذه الأمور لا انعكاس مباشراً لها على النواحي الحقوقيّة.

٢- البنود ذات الصلة بالجانب الحقوقيّ

هذه البنود منها ما هو ذو طابع مؤقّت أو آني، ومنها ما يمكن أن يكون غير مؤقّت

البنود المؤقّتة:

ومنها:

أ- الدعوة إلى انتخاب رئيس الجمهورية، الذي يقضي الدستور بانتخابه قبل نهاية ولاية الرئيس السابق بشهرين على الأكثر وشهر على الأقلّ، وإلاّ فان المجلس النيابيّ، إن لم يدعَ في المهلة المحدّدة، يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق نهاية ولاية الرئيس القائم (م ٧٣).

لكن يرد تفصيل هنا يتعلق بالشروط المطلوبة في المرشّح للرئاسة من أنه، حسب المادّة (٣/ ٤٩)، «لا يجوز انتخاب القضاة وموظّفي الفئة الأولى، وما

يعادلها في جميع الإدارات العامّة والمؤسّسات العامّة وسائر الأشخاص المعنويّين في القانون العامّ، مدّة قيامهم بوظيفتهم، وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم، وانقطاعهم فعليّاً عن وظيفتهم، أو تاريخ إحالتهم على التقاعد».

إلا أن الظرف كان استثنائياً، كما ورد في البند نفسه، ما قضى بتجاوز هذا الشرط، برغم طرح أحد أعضاء المجلس، الرئيس حسين الحسيني، تعديلاً مؤقّتاً للفقرة ٣ من المادة ٤٩، بحيث تسمح بانتخاب المرشّح العماد ميشيل سليمان، قائد الجيش حينذاك، وهو موظّف من الفئة الأولى.

هذا وقد تم انتخاب الرئيس وانتهى الأمر.

ب- اعتماد القضاء، طبقاً لقانون ١٩٦٠، دائرة انتخابيّة.. (ثم) الموافقة على أحالة بنود الإصلاحات الواردة في اقتراح القانون الذي أعدّته «اللجنة الوطنيّة لإعداد قانون الانتخابات» برئاسة الوزير فؤاد بطرس، لمناقشته ودراسته وفقاً للأصول.

فيكون اعتماد القضاء دائرة انتخابيّة، طبقاً لقانون ١٩٦٠، أمراً مؤقّتاً، علماً أن المؤقّت قد يتحوّل إلى دائم، كما حصل بخصوص المادة ٩٥ المؤقّتة من الدستور، التي استمرّت من سنة ١٩٢٦ حتى اليوم.

فإذا استمرّ فيكون لكلّ حادث واقعيّ حديث حقوقيّ.

البنود ذات الطابع الآخر:

وهي المتعلّقة بتشكيل الحكومة، فما هو طابعها؟

قضى الاتفاق بان تشكّل حكومة وحدة وطنية، على أساس ٣-١١-١٦، على أن تتعهّد كافة الأطراف، بمقتضى هذا الاتّفاق، بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة، وهذا يعني ألاّ يتحوّل الرقم ١١، وهو يزيد على الثلث في مجلس الوزراء، إلى رقم «معيق» في الأمور الأساسيّة، التي يحتاج إقرارها

إلى أكثريّة الثلثين (م٥/ ٦٥)، أو يمنع اجتماعات الحكومة، بإفقادها النصاب المحدّد بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس الوزراء (م٥/ ٦٥)، أو يلزم الحكومة بالاستقالة عندما يريد المسكون به، وذلك باستقالة أفراده، حيث أن الحكومة تجبر على الاستقالة، إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها (م ٦٩/ ب).

ويرى د. مسرّة أن هذا البند هو بند استثنائي كالبنود السابقة[٦]، غير أنه في الحكومة التي تلت، كانت الأعداد ١٥ (١+ مودع في حصّة رئيس الجمهورية) ١٠ (+ ١ مودع في حصّة رئيس الجمهورية) + ٥ (اثنان منهم وديعة لكلّ من الأكثرية والأقلية).

كما أنه في الحالتين جرت، إلى جانب الاستشارات النيابيّة، استشارات مع القيادات السياسيّة.

فهل من مشتركات بين الحالتين:

إن الحالتين تشتركان في الظروف، فهل تشتركان في النتائج؟

في الظروف:

* إن حصّة الأقليّة في مجلس النواب، في كلتا الحالتين، كانت تتجاوز الثلث إلى حوالي ٤٥ ٪.

* إن الأغلبيّة الساحقة من أبناء الطائفة الشيعيّة وممثّليها كانت في صفّ الأقليّة.

في النتائج:

* في الحالتين تمّ التوافق بين الأطراف السياسيّة، ثمّ شكّلت الحكومة، ولم تكن أيدي الرئيس المكلّف ورئيس الجمهوريّة طليقة في التأليف.

* في المرة الأولى، نالت الأكثرية زيادة على النصف، ونالت الأقلية زيادة

٦-مسرة، مذكور سابقاً، ص ٥٦ .

على الثلث. أما في المرة الثانية، فنالت الأكثرية، رسمياً النصف، ونالت الأقلية الثلث.

توصيف بنود الاتّفاق

لقد استطاع اتّفاق الدوحة أن يعيد المؤسّسات الدستوريّة إلى العمل، بعد شلل استمرّ جزئيّاً أو كليّاً لمدّة سنة ونصف، غير أن قواعده، وخاصة في مسألة تشكيل الحكومة، لم تقتصر على مرّة واحدة بعد الاتّفاق مباشرة، وفي ظلّ الظروف الاستثنائيّة، بل تكرّرت أحكامها، بشكل أو بآخر، مرّة ثانية عند تشكيل الحكومة التالية، بعد الانتخابات النيابيّة.

توصيف الجهات الرسميّة لبنود الاتفاق

بعد انفضاض مؤتمر الدوحة، راح المعنيّون بتطبيقه والمشاركون في بلورته يطلقون التوصيفات، وهي تصفه عامّة بالاستثنائيّ والمؤقّت.

فقد صرّح رئيس الوزراء، فؤاد السنيورة، أن ما توصّلنا إليه كان اتّفاقاً في ظروف استثنائيّة، وعلينا أن نؤكّد على احترام الدستور وقواعد العمل الديمقراطيّ"(٧).

ممّا يعني أن الظروف الخاصّة هي التي فرضت بنود الاتفاق.

غير أن طريقة تشكيل الحكومة التالية، بعد ستّة أشهر، أعادت تكرار ذلك المؤقّت والاستثنائيّ، لجهة التوافق على تشكيل الحكومة خارج إطار الاستشارات، ولجهة الحصص، في ظلّ توازن القوى نفسه الذي ساد عند تأليف الحكومة السابقة، غير أن الرئيس الجديد، سعد الحريريّ، عاد إلى تأكيد «استثنائيّة» هذه الطريقة في التشكيل، فصرّح في جلسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢/١٢/٢٠٠٩ بعد التشكيل، قائلاً:

٧- L'Orient-le jour no du 11-8-2009

«أن الائتلاف الوطنيّ استثناء حتّمته الضرورة، ولن يصبح عرفاً دستوريّاً»(٨).

أما الرئيس نبيه برّي فيصفه بـ «تفاهمنا الوطنيّ الذي تحقّق نتيجة لقناعة ورغبة ومصلحة وضرورة لبنانيّة وعربيّة مشتركة»(٩).

ولا إشارة صريحة هنا إلى الظرف الاستثنائيّ، وإن تكن الضرورة «اللبنانية والعربية المشتركة» تحتمل هذا المعنى، بحيث يمكن أن يقصد بها الضرورة في هذه الظروف.

أن هذه المواقف لا نراها تتوافق جميعها مع الممارسة، رغم إعادة تأكيدها، لذلك فإننا لا نستطيع الركون إليها وحدها، ولا بدّ من معالجة الموضوع من خلال معطيات أخرى.

توصيف بنود الاتّفاق علمياً

قبل الدخول في الأساس لا بدّ من أن نتناول بسرعة مسألة الصلاحيّة، صلاحيّة الموقعين على الاتّفاق، وصلاحيّة جامعة الدول العربيّة التي رعت الاتّفاق.

الصلاحيّة

لقد تمّ الاتفاق برعاية جامعة الدول العربيّة وإمارة قطر، كما تمّ اتفاق الطائف برعاية جامعة الدول العربيّة والمملكة العربيّة السعوديّة، وأودع الاتّفاق لدى جامعة الدول العربيّة.

إلا أن الذين أبرموا الاتّفاق، لم يكن لهم بذاتهم صفة رسميّة للقيام بهذا

٨- النهار عدد ٣/١٢/٢٠٠٩.

٩- L'orient - le jour du 11-8-2008

الأمر، كما لم يكن للمجتمعين في الطائف الصفة الرسميّة، فلم يكن الاتفاقان رسميّين.

غير أن الصفة الرسميّة أتت لاحقة، فاتّفاق الطائف، اعتُمد بتصويت مجلس النواب فيما بعد، واتّفاق الدوحة اعتمد بتبنّيه عملياً.

أمّا تدخّل جامعة الدول العربيّة، فهو من قبيل الوساطة العاديّة بين المكوّنات الرئيسيّة للمجتمع السياسيّ اللبنانيّ، ويمكن أن يندرج هذا التدخّل، ولو من بعيد، في المادّة الثانية من ميثاق الجامعة، التي تنصّ على أن الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسيّة، تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامّة في شؤون البلاد العربيّة ومصالحها».

ويأتي الايداع في هذا السياق، وتأكيداً لرعاية الجامعة للاتفاق، وشهادةً لها عليه.

في الأساس

لم تقضِ بنود الاتّفاق بتعديل الدستور، ولم يتمّ التعديل بموجبها، ولكنّها طاولت مسألة دستوريّة، لا سيّما في ما نحن بصدده، فماذا يمكن أن تشكّل؟ هل شكّلت عرفاً دستورياً؟ هل هي توافق دستوري Convention of a Constitution، على الطريقة البريطانية؟ هل هي سابقة تؤسّس لما بعدها؟ هل هي حالة يتيمة، طُبق فيها الدستور بطريقة خاصة ؟أم هي مخالفة للدستور؟.

أولاً: بنود الاتّفاق والعرف:

يحدَّد العرف على أنه قاعدة قانونية غير كتابية (أي لم تضعها السلطة المخولة قانونياً بوضعها مكتوبة)، من مثل العرف الذي كان سائداً قبل الطائف بإجراء استشارات لتكليف شخصية بتشكيل الحكومة، ذلك أن النص الدستوري لم يلحظ هذا الأمر، ولكن كان يحصل على نحو متكرر.

أما عن طريقة ولادة العرف فهو عبارة عن ممارسة متكرّرة تكتسب الصفة الإلزاميّة أو القانونيّة، فيتكوّن إذاً من عنصرين:

عنصر ماديّ: يتمثل بالممارسة المتكرّرة.

وعنصر معنويّ: يتمثّل بالقبول به على أنه إلزامي.

وتطرح هنا نقطتان

أولاهما: كم مرّة يجب أن تتكرّر الممارسة؟

والثانية: من الذي يجب أن يقتنع بالإلزاميّة؟

بالنسبة إلى التكرار، يرى بعض الفقهاء أن الممارسة يجب أن تتكرّر إلى أن تنسى أصولها، تماماً كالدرب الذي ينشأ بفعل طروق الناس مساراً معيّناً في أرض ما[١٠].

غير أن فقهاء أقلّ تشدّداً، يرون أن التكرار ليس إلاّ كاشفاً عن العنصر المعنويّ، فلا يهمّ عدد التكرارات، ومن هؤلاء دنيس ليفي، الذي يقول: «إن العرف لا يمكن أن يكون إثباتاً لوجود قاعدة، إلاّ عندما يبيّن التكرار أن معظم المعنيّين يخضعون لها، وان مدّة تطبيقها تسمح بتعميم هذه القاعدة»[١١].

ويذهب العميد فيديل Vedel إلى أننا، بخصوص السلوك السياسيّ، في إطار القانون الداخليّ، نكون أقلّ تطلّباً، لأن كلّ الأفرقاء حاضرون بمواجهة الحدث، بمن فيهم الناخبون أنفسهم[١٢] (بمعنى أنه لو لم يكن هناك موافقة، لعارض بعض الجهات وافشل القاعدة).

وفي القانون الدستوريّ قد تكون مرّة واحدة كافية في بعض الظروف، ولا يكون التكرار ضرورياً، كما يرى Marc Réglade، الذي يقول: «إن العمل

10- Boistel, cours de philosophie du droit, pontemoing éditeurs, 1899 t. 1. p. 413.
11 - Denis levy, De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction, in Mélanges Eismen. P. 86.
12 - G.Vedel, le droit par la coutume, le Monde, no du 22-23 déc 1969.

الأوّل (الممارسة الأولى) قد يكون عرفاً، والتكرار ليس من شأنه الاّ لفت انتباه رجل القانون إلى هذا العرف وتسهيل إثباته(١٣).

فيكون المعوّل عليه إذاً القناعة بقانونيّة الممارسة.

لكن من الذي يجب أن يعطي موافقته؟

أنهم، حسب ليفي، كما ورد أعلاه، «معظم المعنيين».

أما كيفيّة نشوء الممارسة الأولى التي ستتكرّر، فيعالجها العلاّمة تروبر M. Troper فيقول: «إن العرف يمكن أن ينشأ بإحدى طريقتين:

الأولى: لجوء بعض السلطات باستمرار إلى طريقة واحدة محدّدة في تفسيرها لنصوص معيّنة. فقد يرد نص يقول مثلاً: «إذا طالبت الأغلبية مجلس النواب بعقد جلسة استثنائية، فان رئيس الجمهورية يدعو المجلس إلى هذه الدورة الاستثنائية (كما في فرنسا)، فيفسر رئيس الجمهورية النص على أنه يعطيه سلطة استنسابية أن يدعو أو لا يدعو، واستمر الرؤساء على هذا التفسير، فان عرفاً يتكون يفسر النص على هذا النحو، فلا يكون إلزامياً تجاه رئيس الجمهورية بل تخييرياً.

الثانية: لجوء سلطات معيّنة إلى ممارسة صلاحيّاتها الاستنسابيّة على نحو واحد باستمرار(١٤). فإذا نصت قاعدة ما مثلاً على أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ المراسيم ويصدرها وراح يكلف رئيس مجلس الوزراء بان يوقع إلى جانب توقيعه ويذيل المرسوم بالقول: «صدر عن رئيس الجمهورية- رئيس مجلس الوزراء فلان (ويوقع)، واستمر الوضع على هذا المنوال فيتولد عرف يقضي بان يوقع رئيس الوزراء دائماً المراسيم ويذيلها بهذا العبارة، فيصبح شريكاً في اتخاذ المراسيم، كما كان يحصل قبل الطائف.

---

13 - M.Réglade. La coutune en droit public interne, thèse de doctorat, Bordeau 1919 p. 54

14 - M. Troper, cours de droit constitutionnel pour le DEA, Polycopié 1979 p. 45.

فإذا عدنا إلى مسألة تشكيل الحكومة في اتفاق الدوحة، فإننا نلاحظ:

أوّلاً: أن الرئيسين مارسا صلاحياتهما بالطريقة نفسها في المرّتين

ثانياً: أن الممارسة حصلت، وكذلك التكرار في حالتي تشكيل الحكومة، وإن كان الأمر يحتمل النقاش.

ثالثاً: أن المعنيّين أعلن بعضهم التحفّظ على الأسلوب، لكنه طبّقه.

وإذا عدنا إلى التكرار، فإنا نرى أن ما تكرّر طاول أمرين:

إجراء استشارات خارج الكتل البرلمانية، مع القيادات التي تتّبعها هذه الكتل.

ونرى أنه كان، وراء الشكل: ١٦- ١١- ٣ أو ١٥-١٠-٥، ربط حصول الأغلبيّة على أكثر من نصف المقاعد، بحصول الأقليّة على ما يزيد عن الثلث، فإذا تخلّت الأغلبيّة عمّا يزيد عن النصف، تتخلّى الأقليّة عمّا يزيد على الثلث، وإذا تمسّكت الأغلبيّة بما يزيد على النصف، تتمسّك الأقليّة بما يزيد على الثلث.

غير أن هذا التكرار حصل لأسباب معيّنة قد تتكرّر هي الأخرى وقد لا تتكرّر:

أوّلها: أن الأقليّة تجاوزت بمقاعدها النيابيّة ثلث أعضاء المجلس النيابيّ.

ثانياً: أن هذه الأقليّة حوت ممثّلي إحدى الطوائف الثلاث الكبرى في البلد (الطائفة الشيعيّة) والجزء الأكبر من الطائفة الثانية (الطائفة المارونية)، ولعلّ الذي منع من تشكيل حكومة أغلبيّة هو بالذات موقف الطائفة الشيعيّة. ذلك أن الطائفة المارونيّة، كان يمكن تمثيلها بواسطة «القوّات اللبنانية» وحزب الكتائب ومسيحيّي تيار المستقبل، الذين يشكلون نسبة معقولة من تمثيلها النيابيّ.

فهل هذان الأمران دائمان؟ ألا يعقل أن تحصل الأقليّة على ما دون الثلث،

أو أن الطائفة الشيعيّة (أو أي طائفة في وضعها) تنقسم إلى تيّارات متنافسة واتجاهات متعارضة؟

إن هذين الاحتمالين غير مستبعدين منطقياً. وإذا حصلا، فهل سيجد الرئيس المكلّف نفسه مضطراً إلى إعطاء الأقليّة الثلث الضامن أو المعطّل؟.

أننا نعتقد ألاّ شيء يلزمه بذلك.

على أننا إذا طبّقنا التعريف التقليديّ للعرف، كما بينّاه أعلاه، فان بنود اتّفاق الدوحة المتعلّقة بتشكيل الحكومة تشكّل تكراراً، إلا أن ذلك حصل في ظروف خاصة، كما أسلفنا، وقد جاء في قرار لمحكمة العدل الدولية أن الممارسة «لا يمكن أن تكون موضوعاً للتعميم (اي تصبح قانوناً) إذا كانت تخضع لظروف خاصة ...»، (قضية Barcelona traction محكمة العدل الدولية قرار ٥ شباط ١٩٧٠).

لكن هل اتسمت البنود المذكورة بالطابع الإلزامي لدى المعنيّين بتطبيقها؟

إننا، حتى لو أخذنا بعين الاعتبار أن المعنيين التزموها في المرّتين، لا نستطيع تجاهل تصريحات بعضهم بكونها لا يمكن أن تشكّل عرفاً ملزماً، ما يكشف عن نية بالتخلّي عنها عندما يتيسّر ذلك.

من جهة أخرى، نرى أن القاعدة الحقوقيّة لا بدّ لها من نوع من الاستقرار والثبات، بحيث تحكم أوضاعاً مستقبليّة، من هنا، فإننا نعتقد أنه لا بدّ من تعديل التعريف التقليديّ للعرف، بحيث يلحظ هذا الأمر، فيصبح:

«العرف هو ممارسة تتميّز بالتكرار والاقتناع بطابعها القانوني، شرط أن تكون قابلة للاستمرار قاعدة حقوقية، أي أن تكون استمراريّتها كاستمراريّة أي قاعدة حقوقيّة، لا الى أمد قصير، ولكن ليس إلى الأبد.

وهذا غير متحقّق فيما نحن بصدده.

إن هذه المعطيات جميعاً لا تسمح أذاً باعتبار اتفاق الدوحة عرفاً قانونياً.

ثانياً: بنود الاتّفاق والتوافقات الدستوريّة (على الطريقة البريطانية)

إن التوافقات الدستوريّة Conventions of a Constitution هي قواعد تطبّقها السلطات في بريطانيا على أنها جزء من الدستور، ذلك أن الدستور البريطانيّ يتكوّن من ثلاثة أجزاء:

١- الوثائق أوالنصوص المتعلّقة بالحريّات أو ببعض صلاحيّات التاج، كالماغنا كارتا وعريضة الحقوق والهابياس كوربس، والقوانين: Parliament acts لسنتي ١٩١١ و ١٩٤٩ ... التي فرضت على السلطات، وعدلت في صلاحيات بعضها.

٢- القوانين الدستوريّة Laws of a constitution، وهي القواعد العرفيّة الإلزاميّة، المشكلة للجسم الأساسي من الدستور.

٣- التوافقات الدستوريّة، وهي القواعد غير الكتابيّة الناجمة عن توافقات بين السلطات لتسهيل تطبيق الدستور وانسيابيّة عمل السلطات العامّة، وهي تطبّق على أنها جزء من الدستور، وتقبل على نطاق واسع، وتصبح مستقرّة.

ابتدأت هذه التوافقات، وإن لم تكن توصف على هذا النحو، منذ الحرب الأهليّة الانكليزيّة في القرن السابع عشر وما زالت تتوالد حتى اليوم.

ومن أهمّ التوافقات الدستورية:

١- حصول التاج على ما يلزم من المال للحفاظ على مستوى معيشته، على ألاّ يتدخّل في سياسة الحكومة.

٢- استقالة الوزارة إذا فقدت ثقة مجلس العموم.

٣- موافقة الملك أوالملكة على التشريع (دون اعتراض) بعد إجازته من الحكومة

٤- اختيار الوزير الأوّل من الأغلبيّة في مجلس العموم، لأن الوزير في بريطانيا لا يحق له أن يدخل إلا إلى المجلس الذي ينتمي إليه أصلاً، أما مجلس

العموم (المنتخب من الشعب) وأما مجلس اللوردات المعين من السلطة التنفيذية، أو الوراثي. ولما كانت الحكومة تسقط بسحب ثقة مجلس العموم منها، فان الدفاع الأساسي عنها يجب أن يحصل في مجلس العموم، ولما كان الوزير الأول (رئيس الوزراء) هو المعني بالدفاع عن الحكومة، فكان من الواجب أن يكون من أعضاء مجلس العموم، ليستطيع الدخول إلى جلست هذا المجلس، ويدافع عن الحكومة.

٥– كل نظام عمل الحكومة، حسب Dicey.

٦– معظم الحقوق والامتيازات المعترف بها للمعارضة[١٥].

ويضيف بعضهم ما يسمّى التوافقات البرلمانيّة، ولكنها يمكن أن تندرج في ما يمكن اعتباره: النظام الداخليّ.

لكن بمَ يتميّز التوافق الدستوريّ عن العرف؟

إن التوافقات يمكن أن تخرق، لأن ليس لها كيان إلزاميّ، والقاضي لا يحاسب على خرقها، على عكس القوانين العرفية (أي the laws of a constitution).

لكن لماذا تحترم وتطبّق؟

هناك من يقول إن تطبيقها واحترامها ناجمان عن كون خرقها يحتمل جزاءً غير مباشر، فإذا رفض الملك مثلاً المصادقة على القوانين بعد التصويت عليها في البرلمان، فيمكن أن يردّ البرلمان بعدم الموافقة على مشروع الموازنة.

لكنّ وجود الجزاء ليس هو أساس الإلزام في القانون، لأن هناك قوانين لا جزاء لها.

فالشعور بإلزامية القانون، هو كما يقول أرسطو مسألة اعتياد، أو كما يقول العلامة تروپّير مسألة نفسية.

١٥–راجع www. History learning.co.uk

والتوافق يعدّ قواعد قانونيّة، لأن المعنيّين يتعاملون به على هذا الأساس[١٦].

فأين موقع بنود اتّفاق الدوحة من هذا؟

تتّفق بنود اتّفاق الدوحة مع التوافقات الدستوريّة في أمرين:

أ – أنها سهّلت عودة المؤسّسات الدستوريّة إلى العمل.

ب – أنها ليست إلزاميّة بشكل دائم في كل الظروف، كما رأينا أعلاه.

إلا أنها تختلف عن التوافقات الدستورية في مسألة الاستقرار والثبات، التي بيّنّاها سابقاً.

ثالثاً: هل بنود الاتّفاق مجرّد حالة خارج الدستور

تتراوح الآراء هنا بين نافٍ لأيّ طبيعة دستوريّة للاتّفاق، وبين من يراه مخالفاً للدستور، وبين من يراه غير مخالف.

فالمحامي سليمان تقيّ الدين يرى «إن اتّفاق الدوحة هو اتفاق سياسيّ لا طبيعة دستوريّة له، فهو لم يقرّ في المجلس النيابيّ وليس له صيغة قانونيّة تشريعيّة»[١٧].

ما يمكن مناقشته هنا، هو ربط الصيغة الدستوريّة والقانونيّة بالإقرار في المجلس النيابيّ، ذلك أن هذه الصيغ لا تنجم فقط عن الإقرار في المجلس النيابيّ، بل يمكن أن تكتسب الصيغة الدستوريّة بالشكل العرفيّ، على ما ناقشناه عند تناولنا للعرف أو للتوافقات الدستورية.

على أنه لا بد هنا من تسجيل أن السلطات الحقوقية في لبنان، وخاصة القضاة يغلب عليهم العقل النصي الحرفي، فلا يهتمون بالأعراف، ويعدون

16 - Georges Burdeau et antres manuel de droit constitutionnel L.G.D.J. 1999 26ème éd. p. 191.

١٧– كتاب: اتفاق الدوحة، هدنة أم حل/ صادر عن مجلة شؤون جنوبية بيروت ٢٠٠٨.

كل ما لم يرد في النص الدستوري، من قواعد، مخالفاً للدستور، حتى ولو لم يكن هناك أي تعارض بينه وبين النصوص ناهيك عن التناقض.

ويذهب الأستاذ عبّاس الحلبيّ إلى أن تشكيل الحكومة وتسمية الوزراء شابه ما شابه من مخالفات لنصّ الدستور وروحه، حيث أصبح تشكيل الحكومة، كما الأمن، بالتراضي، فتارة رئيس الحكومة المكلّف يوفد، ولو عن حسن نيّة وإرادة طيّبة، مندوباً للتفاوض مع جهة سياسيّة، متخطّياً إلزامية الاستشارات النيابية من حيث المبدأ، ومن حيث ما تفضي إليه من نتيجة، وطوراً يتوقّف التشكيل على رضا فريق سياسيّ أو تنتظر التشكيلة المشاورات داخل فريق آخر.. وفي جميعها تجاوز للنص الدستوريّ[١٨].

هذا الرأي يطرح للنقاش ثلاثة أمور، بعدّها صاحبه مخالفة للدستور:

أ – الاستشارات النيابيّة وإلزاميتها: تنصّ المادة ٦٤/٢ من الدستور على: أن رئيس مجلس الوزراء يجري الاستشارات النيابيّة لتشكيل الحكومة.

فإجراء الاستشارات النيابيّة إلزاميّ، وقد جرت الاستشارات. أمّا الالتزام بنتائجها، فليس ما يدلّ عليه، وان كنّا نعتقد أن روح النصّ تقضي بالاسترشاد بها، وليس الالتزام بنتائجها.

ب – التفاوض مع الجهات السياسيّة: أي نصّ أو عرف يمنعه؟ انه أمر يسهّل تشكيل الحكومة، لأن النواب الذين يستشارون مرتبطون غالباً بقيادات هي صاحبة القرار، وهم يخضعون لهذا القرار، فإذا كان في الأمر تعديل للدستور، ونحن لا نرى ذلك، فهو يندرج في جانب سدّ الثغرات، وهو متوافق مع الدستور Praeter legem. وهو أمر لا يجادل به فقهاء الحقوق الحقيقيون.

١٨ – أنطوان مسرّة إشراف، اتّفاق الدوحة المكتبة الشرقية ٢٠٠٩ ص ٢٩٨.

ج – تعليق التشكيل على رضا الأطراف: ما دام القرار هو تشكيل حكومة وحدة وطنيّة، أو حكومة ائتلافيّة، فكيف تشكّل دون رضا الأطراف الذين سيكونون أجزاءً منها؟

على أن ما جرى، ممّا تشير اليه الفقرتان ب وج، جرى تنفيذ نتائجه بالطريقة الدستوريّة النافذة في موضوع تشكيل الحكومة، ذلك أن الرئيس المكلف حمل التشكيلة التي اقترحها إلى رئيس الجمهورية، وتم الاتفاق بين الرئيسين، وصدرت المراسيم، وكل ذلك حسب النص الدستوري.

من هنا يرى الأستاذ زياد بارود أن ليس في الاتفاق خرق للدستور، حيث يقول: «ما حصل في الدوحة كان اتفاقاً سياسيّاً مهّد لتطبيقات دستوريّة من ضمن المؤسسات»[١٩].

رابعاً: اتّفاق الدوحة سابقة

يذهب الأستاذ سليمان تقيّ الدين إلى أن اتّفاق الدوحة كرّس «سوابق يمكن الاحتجاج بها فيما بعد، ومن جملة هذه السوابق:

– الثلث المعطّل في الحكومة للمعارضة النيابيّة

– الديمقراطيّة التوافقيّة أو الميثاقيّة في نظامنا السياسي.

– الطابع التحكّميّ للطوائف الكبرى الثلاث، وتوزيع السلطة فيما بينها.

– توزيع الوزارات داخل الحكومة على الجهات الطائفيّة.

– حقّ الفيتو للطوائف في نظامنا السياسي[٢٠].

ما تمكن ملاحظته هنا، هو أن الطابع التحكّميّ للطوائف الكبرى الثلاث وتوزيع السلطة فيما بينها، مسألة ليست جديدة.

١٩ – اتفاق الدوحة، هدنة أم حل، مذكور سابقاً، ص ٣٥.

٢٠ – المرجع السابق، ص ٦٥.

أمّا الديمقراطيّة التوافقيّة، فهي النظام المعمول به في لبنان، بناءً على الفقرة (ي) من مقدّمة الدستور والمادّتين ٦٥/٥ و ٩٥ من الدستور، وإن كان الأمر محلّ جدل، ونحن شخصيّاً ممن يؤيّدون إلغاء الطائفيّة السياسيّة والإداريّة.

تبقى النقطة الأخيرة، وهي إعطاء الثلث المعطّل للمعارضة، فنحن نرى أن هذه المسألة، كما ذكرنا، مرتبطة بشروط، قد يأتي يوم لا تتحقّق فيه، كأن لا تمتلك المعارضة ما يزيد على الثلث في مجلس النواب، ولا تكون إحدى الطوائف الكبرى بكاملها في جهة المعارضة.

إلا أنه، إذا تحقّقت هذه الشروط، فيمكن التذرّع بما حصل في المرّتين السابقتين، لفرض النتائج نفسها، فيكون ذلك سابقة.

الخلاصة

إن اتّفاق الدوحة، في المبادئ التي حكمته، هو اتّفاق ميثاقيّ. وهو اتفاق أدّى، ببنوده، إلى نتائج حقوقيّة، ذات طابع مؤقّت وأخرى يمكن أن تكون ذات طابع دائم بشروط مشدّدة.

والنتائج ذات الطابع غير المؤقّت تجعل من بنود الاتّفاق المتعلّقة بها بنوداً دستوريّة، ثمّ هي كرّست أمراً ولم تخلقه، هو استشارة التكتّلات الطائفيّة السياسيّة من أجل تشكيل الحكومة. وهذه مسألة ميثاقية، تأتي تطبيقاً لمبدأ المشاركة. أمّا التفاصيل، فترتبط بظروف معيّنة يصعب أن تتكرّر، بشكل متواصل، إلى مدى معقول، يجعلها تتحوّل إلى قواعد حقوقية من طبيعة عرفيّة. لهذا فإننا نعدّها سوابق يمكن البناء عليها، إذا تكرّرت المعطيات ذاتها، من حين الى حين. فإعطاء المعارضة الثلث الضامن أو المعطّل مشروط بحصول الأقليّة على ما يزيد عن الثلث في مجلس النوّاب، على أن يتضمّن إحدى الطوائف الثلاث الكبرى، وهذه الشروط من الصعب أن تستمرّ بالتحقّق لمدّة طويلة نسبيّاً، لكن ما دامت في المدى المنظور تتكرّر، أو إذا ما عادت إلى الحصول بعد انقطاع، فانه يمكن أن يبنى على أساس الصيغة التي أفرزتها، بأن تحصل المعارضة على الثلث الضامن أو المعطّل.

الملاحق

الملحق الأول:

نداء عاجل بشأن الوقف الفوري لأعمال العنف والاشتباكات في لبنان

الملحق الثاني:

اتفاق فينسيا أو اتفاق بيروت: الذي سبق اتفاق الدوحة

الملحق الثالث:

اتفاق الدوحة

نداء عاجل بشأن الوقف الفوري

لأعمال العنف والاشتباكات في لبنان

إن مجلس الجامعة (العربية) على المستوى الوزاري في دورته غير العادية بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١١، وفي ضوء ما ورد من أنباء بشأن تصاعد أعمال العنف والاشتباكات في منطقة جبل لبنان، ومناطق أخرى، يوجه المجلس نداءً عاجلاً للوقف الفوري لأعمال القصف وإطلاق النار وكل أشكال ومظاهر العنف المسلح، وانسحاب المسلحين من مناطق التوتر، وتسهيل مهمة الجيش في حفظ الأمن حقناً للدماء.

احتواء الأزمة اللبنانية

إن مجلس الجامعة على المستوى الوزاري في اجتماعه غير العادي المنعقد يوم ٢٠٠٨/٥/١١:

* إدراكاً منه لخطورة الوضع الراهن في لبنان، وتداعياته على مستقبل الأمن والاستقرار في لبنان وانعكاساته على الأوضاع في المنطقة بكاملها.

* وانطلاقاً من المسؤولية العربية تجاه لبنان، واستمراراً للجهود العربية المبذولة لمساعدة لبنان على تجاوز وضع الأزمة.

* وإزاء المستجدات القائمة بالغة الخطورة والتي من شانها تصعيد الوضع السياسي والأمني بلبنان للوصول إلى أوضاع يصعب احتواؤها.

* وإذ يؤكد مجدداً على قراراته السابقة بشأن الأوضاع في لبنان.

يقرر:

١- التأكيد على رفض الدول العربية الكامل لما آلت إليه التطورات في الأيام الأخيرة في لبنان، وبشكل خاص استخدام السلاح واللجوء إلى العنف بما يهدد السلم الأهلي في

هذا البلد.

٢- التأكيد على رفض المجلس استخدام العنف المسلح لتحقيق أهداف سياسية خارج إطار الشرعية الدستورية، والتأكيد على ضرورة سحب جميع المظاهر المسلحة من الشارع اللبناني، وتسوية الأزمة السياسية اللبنانية الراهنة بشكل يحفظ لكل طائفة دورها الفعال في التركيبة اللبنانية.

٣- الترحيب بالإعلان الذي أصدرته قيادة الجيش بالتعامل مع القرارين الخاصين بجهاز أمن المطار وشبكة الاتصالات السلكية ووضعهما في عهدته وكذلك الترحيب بتفويض الحكومة للجيش بتولي مسؤولية حماية الأمن العام وتهدئة الأوضاع وتأمين عمل المؤسسات العامة والخاصة والإشادة بدور الجيش والتأكيد على ضرورة الحفاظ على وحدته ودعم دوره وتعزيز قدراته صوناً لأمن البلاد.

٤- التأكيد على ضرورة فتح وتأمين طريق مطار بيروت الدولي بشكل فوري لعودة حركة الملاحة الجوية وسائر الطرقات، وكذلك فتح ميناء بيروت لتأمين حرية الحركة للبنانيين والمسافرين من والى البلاد.

٥- التأكيد على المبادرة العربية بكافة عناصرها باعتبارها أساساً لأي حل.

٦- يدعو المجلس السيد رئيس مجلس النواب، والسيد رئيس مجلس الوزراء وقادة الموالاة والمعارضة لحضور جلسة خاصة مع اللجنة الوزارية المشار إليها فيما بعد لمناقشة الوضع والاتفاق على التنفيذ العاجل للمبادرة العربية والإحاطة بالوضع الخطير الذي يهدد به استمرار التطورات الجارية.

٧- تشكيل لجنة وزارية برئاسة معالي الشيخ رئيس وزراء دولة قطر، والأمين العام، وعضوية وزراء خارجية: المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية جيبوتي وسلطنة عمان والمملكة المغربية والجمهورية اليمنية.

٨- الطلب من اللجنة الوزارية السفر إلى بيروت فورياً.

٩- إبقاء مجلس الجامعة في حالة انعقاد دائم لمتابعة التطورات.

الملحق الثاني:

اتفاق فينسيا أو اتفاق بيروت: الذي سبق اتفاق الدوحة

عقد رئيس الوفد العربي رئيس الوزراء وزير الخارجية القطري الشيخ حمد بن جاسم آل الثاني في حضور الأمين العام للجامعة العربية عمرو موسى وأعضاء الوفد وممثلين عن الأطراف السياسية في لبنان، مؤتمراً صحافياً أعلن خلاله بنود الاتفاق- الوثيقة للحل، وفي مقدمها:

١- عودة الأمور إلى ما كانت عليه قبل الأحداث الأخيرة في ٥/٥/٢٠٠٨، والترحيب في هذا الإطار بقرار الحكومة الاستجابة لاقتراح قيادة الجيش بشأن القرارين المتعلقين بجهاز أمن المطار وشبكة الاتصالات التابعة لـ«حزب الله».

٢- الإنهاء الفوري للمظاهر المسلحة بكل صورها والسحب الكامل للمسلحين من الشوارع وفتح الطرق والمنافذ البرية وكذلك مطار رفيق الحريري الدولي ومرفأ بيروت.

٣- عودة الحياة الطبيعية وتولي الجيش مسؤولية الحفاظ على الأمن والسلم الأهلي وتامين عمل المؤسسات العامة والخاصة.

٤- الموافقة على استئناف الحوار الوطني على مستوى القيادات والعمل على بناء الثقة بين الأفرقاء، وذلك وفق جدول الأعمال الآتي:

* حكومة الوحدة الوطنية،

* قانون الانتخابات الجديد،

* على أن يتوج الاتفاق بإنهاء الاعتصام في وسط بيروت عشية انتخاب المرشح التوافقي العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية.

٥- يبدأ الحوار فور صدور هذا الإعلان وتنفيذ البند الأول وذلك في الدوحة، بتاريخ الجمعة ١٦/٥/٢٠٠٨ برعاية الجامعة العربية، على أن يستمر بشكل متواصل ومكثف حتى الوصول إلى اتفاق.

٦- تتعهد الأطراف الامتناع عن العودة إلى استخدام السلاح أو العنف بهدف تحقيق مكاسب سياسية.

٧- إطلاق الحوار حول تعزيز سلطات الدولة اللبنانية على كل أراضيها وعلاقاتها مع مختلف التنظيمات على الساحة اللبنانية بما يضمن أمن الدولة والمواطنين، ويطلق هذا الحوار في الدوحة ويستكمل برئاسة رئيس الجمهورية فور انتخابه، بمشاركة الجامعة العربية.

٨- تلتزم القيادات السياسية وقف استخدام لغة التخوين أو التحريض السياسي والمذهبي على الفور.

٩- يكون لكل بند من بنود هذا الاتفاق، وفقاً لنصوصه، نفس القوة والمفعول، ويلتزم الفرقاء التزاماً كاملاً بتطبيقها جميعاً.

وأكد الشيخ حمد، رداً على سؤال، وجود اتفاق عربي حول بنود الوثيقة المطروحة للحل، وقال «إن المملكة العربية السعودية وسوريا أيدتا الاتفاق، وعلى اللبنانيين الآن الوصول إلى حل»، لافتا إلى أن «علاقاتنا مع السعودية ممتازة والمملكة دعمت هذا الاتفاق» متوقعاً انتخاب رئيس للجمهورية «خلال أيام».

وإذ لفت إلى أن مشاركة الأطراف اللبنانية ستكون «على مستوى الصف الأول» شدد على أن هذا الاتفاق «ليس اتفاق طائف جديداً..». وأعلن رئيس مجلس الوزراء فؤاد السنيورة مشاركته في حوار الدوحة وموافقته على بنود الاتفاق كاملة.

الملحق الثالث:

اتفاق الدوحة

في ما يأتي نص الاتفاق كما تلاه رئيس الوزراء القطري الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني تحت عنوان: «اتفاق الدوحة» حول نتائج مؤتمر الحوار الوطني اللبناني.

برعاية كريمة من حضرة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر.

واستكمالاً لجهود اللجنة الوزارية العربية لمعالجة الأزمة اللبنانية برئاسة معالي الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية في دولة قطر، والسيد عمرو موسى الأمين العام لجامعة الدول العربية، وأصحاب المعالي وزراء خارجية المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية جيبوتي وسلطنة عمان والمملكة المغربية والجمهورية اليمنية.

واستناداً إلى المبادرة العربية بشأن احتواء الأزمة اللبنانية، وتنفيذاً للاتفاق الذي تم بين الفرقاء اللبنانيين برعاية اللجنة الوزارية في بيروت بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١٥ والذي هو جزء لا يتجزأ من هذا الإعلان. انعقد مؤتمر الحوار الوطني اللبناني في الدوحة خلال الفترة من ١٦ إلى ٢٠٠٨/٥/٢١، بمشاركة القيادات السياسية اللبنانية أعضاء مؤتمر الحوار الوطني، والذين أكدوا حرصهم على إنقاذ لبنان والخروج من الأزمة السياسية الراهنة وتداعياتها الخطيرة على صيغة العيش المشترك والسلم الأهلي بين اللبنانيين، والتزامهم بمبدأ الدستور اللبناني واتفاق الطائف، وكنتيجة لأعمال المؤتمر وما دار من مشاورات ولقاءات ثنائية وجماعية أجرتها رئاسة اللجنة الوزارية العربية وأعضاؤها مع جميع الأطراف المشاركين في هذا المؤتمر، تم الاتفاق على ما يلي:

أولاً: اتّفق الأطراف على أن يدعو رئيس مجلس النواب البرلمان اللبنانيّ إلى الانعقاد، طبقاً للقواعد المتّبعة، خلال ٢٤ ساعة، لانتخاب المرشّح التوافقي العماد ميشيل سليمان

رئيساً للجمهورية، علماً بأن هذا هو الأسلوب الأمثل من الناحية الدستورية لانتخاب الرئيس في هذه الظروف الاستثنائية.

ثانياً: تشكيل حكومة وحدة وطنية من ٣٠ وزيراً، توزّع على أساس ١٦ وزيراً للأغلبية و ١١ للمعارضة و ٣ للرئيس.

وتتعهّد كافّة الأطراف، بمقتضى هذا الاتّفاق، بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

ثالثاً: اعتماد القضاء، طبقاً لقانون ١٩٦٠م، كدائرة انتخابية في لبنان، بحيث يبقى قضاءا مرجعيون- حاصبيا دائرة انتخابية واحدة، وكذلك بعلبك- الهرمل والبقاع الغربي- راشيا. وفيما يتعلّق ببيروت فيتمّ تقسيمها على الوجه التالي:

الدائرة الأولى: (الأشرفيّة-الرميل- الصيفيّ)،

الدائرة الثانية (الباشورة، المدوّر، المرفأ)،

الدائرة الثالثة (ميناء الحصن- عين المريسة- المزرعة- المصيطبة- رأس بيروت- زقاق البلاط).

الموافقة على إحالة بنود الإصلاحات الواردة في اقتراح القانون المحال إلى المجلس النيابيّ، والذي أعدّته اللجنة الوطنية لإعداد قانون الانتخابات، برئاسة الوزير فؤاد بطرس، لمناقشته ودراسته وفقا للأصول المتّبعة.

رابعاً: وتنفيذاً لنصّ اتّفاق بيروت المشار إليه، وبصفة خاصّة ما جاء في الفقرتين الرابعة والخامسة، واللتين نصّتا على:

١-تتعهّد الأطراف بالامتناع عن العودة إلى استخدام السلاح أو العنف، بهدف تحقيق مكاسب سياسيّة.

٢-إطلاق الحوار حول تعزيز سلطات الدولة اللبنانيّة على كافّة أراضيها، وعلاقتها مع مختلف التنظيمات، بما يضمن أمن الدولة والمواطنين.

وبذلك تمّ إطلاق الحوار في الدوحة حول تعزيز سلطات الدولة طبقاً للفقرة الخامسة من اتفاق بيروت، وتمّ الاتفاق على ما يلي:

- حظر اللجوء إلى استخدام السلاح أو العنف أو الاحتكام إليه فيما قد يطرأ من خلافات، أياً كانت هذه الخلافات، وتحت أي ظرف كان، بما يضمن عدم الخروج على عقد

الشراكة الوطنية القائم على تصميم اللبنانيين على العيش معاً، في إطار نظام ديمقراطيّ، وحصر السلطة الأمنيّة والعسكريّة على اللبنانيّين والمقيمين بيد الدولة، بما يشكّل ضمانة لاستمرار صيغة العيش المشترك والسلم الأهلي للبنانيين كافّة، وتتعهّد الأطراف بذلك.

- تطبيق القانون واحترام سيادة الدولة في كافّة المناطق اللبنانية، بحيث لا تكون هناك مناطق يلوذ إليها الفارّون من وجه العدالة، احتراماً لسيادة القانون، وتقديم كلّ من يرتكب جرائم أو مخالفات للقضاء اللبناني.

ويتمّ استئناف هذا الحوار برئاسة رئيس الجمهورية فور انتخابه وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية ومشاركة الجامعة العربية، وبما يعزّز الثقة بين اللبنانيين.

خامساً: إعادة تأكيد التزام القيادات السياسيّة اللبنانيّة بوقف استخدام لغة التخوين أو التحريض السياسيّ أو المذهبيّ على الفور.

تتولّى اللجنة الوزاريّة العربيّة إيداع هذا الاتّفاق لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بمجرّد التوقيع عليه.

وتمّ التوقيع على هذا الاتّفاق في مدينة الدوحة في يوم ٢١ من شهر أيار لسنة ٢٠٠٨ م من قبل القيادات السياسيّة اللبنانيّة المشاركة في المؤتمر، وبحضور رئيس اللجنة العربيّة الوزاريّة وأعضائها..

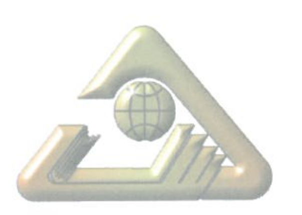
مقاربات

سلسلة غير دورية، تتضمن أبحاثاً وتقارير مركّزة، تتناول شؤوناً وقضايا محل اهتمام عام، كما تتابع التطورات والمستجدات الرئيسية على الصُعد المحلية، الإقليمية والدولية.

تهتم السلسلة بمعالجة إشكاليات وتحليل مواقف وبناء توقعات، خصوصاً منها، ما يرتبط بشؤون الصراع مع العدو والتحولات العالمية المؤثّرة على العلاقات الدولية وموازين القوى، وتركّز أيضاً على المشروعات والمتغيرات والسياسات الداخلية المختلفة.

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

Designed by MokdadGraphics 03832611



المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
The Consultative Center for Studies and Documentation

Tel: 01/836610 - 03/833438 Fax:01/836611
P.O.Box: 24/47 Beirut - Lebanon
www.dirasat.net E-mail: dirasat@dirasat.net